

【法学研究】

污染环境犯罪的司法效能提升与多元治理机制构建^{*}

焦艳鹏

摘要:在我国,运用刑法手段惩治污染环境犯罪已成为司法常态。近年来通过刑法惩治,我国污染环境犯罪高发多发、恶性案件较多的态势得到一定程度的遏制,基本上达到了犯罪预防的效果。但是,通过对典型案例的考察以及相关数据分析可以发现,对污染环境犯罪的精细化司法尚未完全实现。影响污染环境罪司法判断的主要问题是:生态法益是否为污染环境犯罪侵害的实质客体;不同类型的法益在污染环境罪判断中是否存在位阶差异;污染环境罪司法判断应采取实质判断还是形式判断。对污染环境犯罪应走多元治理的道路,通过加强法律治理、行政治理、经济治理、社会治理等方面的机制配置,并实现其充分协同,达到良好的治理效果。

关键词:污染环境犯罪;司法效能;多元治理;生态文明

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)12-0040-09

污染环境罪是一种以污染环境为后果或特征的较为严重的犯罪,我国《刑法》第338条对此作了规定。2011年以前,我国虽确定了对严重污染环境行为作为入罪处理的刑事政策,但司法实践中此类案件数量极少,基本上处于零判决状态。^①2011年5月1日起施行的《刑法修正案(八)》对《刑法》第338条作了较大修正,事实上取消了“重大环境污染事故罪”,将该条规定的罪名修改为“污染环境罪”。2021年3月1日起施行的《刑法修正案(十一)》对该罪名再次作了部分修正,增加了第三档刑期(即7年以上有期徒刑,并处罚金),并且规定了与之相应的污染环境的类型。刑事立法是否产生了预设的效果、是否具有相应的效能,需要结合刑事司法等法律治理实践予以评价。本文考察2011年以来我国治理污染环境犯罪的刑事司法(为行文方便,以下称污染环境犯罪司法)的效能,以期推进对刑事立法的司法射程及司法效果的准确认识,厘清该类犯罪的发生机理与治理机制,优化资源配置、提升治理效能,促进该领域治理体系与治理能力现代化。

一、关于污染环境犯罪司法效能的基本评价

任何犯罪都有其发生原因、运行机理、时空特征及治理逻辑。通过十多年来对国内污染环境犯罪较长时期的跟踪研究,加之对一些典型案例的深度观察,笔者对我国污染环境犯罪司法的效能作出如下基本评价。

(一)污染环境犯罪高发、多发、恶发的态势得到初步遏制

某类犯罪高发,是指在一定时间或空间范围内,该类犯罪的发案数量较之以往一定历史时期内呈现出较大幅度的增长;某类犯罪多发,是指与其他类型的犯罪相比,该类犯罪在一定时空范围内呈现出较多的发案数量;某类犯罪恶发,是指现实中发生的该类犯罪行为具有较大的社会危害性或法益侵害性,集中表现为造成较大的人员伤亡或财产损失,或者对社会稳定造成较大影响等。《刑法修正案(八)》颁行前,因污染环境而造成人员伤亡、财产损失以及对社会治安产生较大影响的现象在一些地方普遍存

收稿日期:2021-08-20

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大项目“污染环境犯罪多元治理机制研究”(19ZDA161)。

作者简介:焦艳鹏,男,华东政法大学刑事法学院教授、博士生导师(上海 200042)。

在,群众对此意见很大。由于盲目追求经济发展,各地在上马项目的过程中对良好生态环境的关注有限,加之部分企业为追求经济效益而违法排放污染物,使得土壤、水体、空气被严重污染的现象不在少数。《刑法修正案(八)》降低了污染环境行为的入罪门槛^②,明确了该行为的入罪标准^③。该修正案颁行以来,生态环境管理机关、公安机关、检察机关通过联动等方式办理了一批污染环境犯罪案件,我国东部地区如浙江、江苏等地此类案件多发、高发、恶发的态势基本上得到遏制,部分地区此类案件数量还有一定程度的下降。^④

(二) 污染环境犯罪普发、常发的态势仍将长期持续

污染环境犯罪的发生有深刻的经济原因、社会原因,不可能在极短时间内消除。在我国,此类犯罪与社会发展阶段、生态文明建设水平、产业结构、企业生产方式、公民生活方式等方面因素密切相关,在一些地方或区域,引发此类犯罪的动力、动能机制还相当坚固。这值得我们高度关注、认真对待,并且深入研究对策。笔者跟踪研究发现,在我国,污染环境犯罪案件的发生呈现出鲜明的地域、时空特征。2011年以来,我国东部地区的浙江、江苏、河北、山东等省份的污染环境犯罪发案数量与判处数量长期居于全国前列^⑤,广大中西部地区如内蒙古、青海、陕西、甘肃等省份的此类犯罪发案数量与判处数量却较小^⑥。之所以出现这样的地域性差异,一方面与东中西部省份的经济总量、企业数量、产业类型不同等有密切关系,另一方面与不同地区在侦查、办理涉及环境保护案件时的精细程度有较大关系。

(三) 对污染环境犯罪的惩治符合刑事法治的价值

通过对犯罪行为进行惩治,实现社会秩序维护与法益保护,是刑法的基本价值。在我国,近十年来污染环境犯罪高发、恶发的态势得到遏制,与刑法介入该领域直接相关。刑法的作用不仅在于对具体犯罪人进行惩罚,还在于通过对犯罪行为的规定,向社会公众宣示或传达法治的价值。我国《刑法》第338条对污染环境罪的规定表明:污染环境是受到国家强烈反对的不良行为,实施该种行为将受到较为严厉的惩罚。司法实践中严重污染环境的人被判处刑罚,此类个案不断被曝光,使得潜在的犯罪人强化约束自身行为的内在自觉。同时,也要注意,《刑法

修正案(八)》施行十多年来,以非法排放污染物或有毒有害物质等方式实施污染环境罪的行为仍然大量存在,一些地区甚至还存在通过埋藏暗管、设置渗井渗坑等方式进行隐蔽排污等具有明显故意的污染环境犯罪行为。这从一个侧面表明,司法对污染环境犯罪的惩治效能依然受多种因素或力量制约,实现对此类犯罪的彻底有效治理仍需较长时间。

二、污染环境犯罪案件的基本特征

关于污染环境犯罪的基本形态、主要样态以及此类案件的内部特征,笔者曾在其他文章中基于大量案例进行总结、分析。^⑦为进一步提升我国治理污染环境犯罪的效能,下文结合相关研究进展,对污染环境犯罪的特征进行进一步的总结与归纳。

(一) 污染环境犯罪案件的自然特征

案件的自然特征,是表征案件自然属性的客观要素所呈现出来的特征,主要与时间、地点、区域等自然要素有关。笔者通过近年来的研究发现,污染环境犯罪案件的自然特征主要有以下三个方面。

1. 案件数量与所在地企业数量之间呈相当大程度的正相关关系

2014年以来,笔者一直对污染环境犯罪的司法状况进行跟踪研究,发现此类犯罪案件的既判数量与所在地区的企业数量之间呈相当大程度的正相关关系,但与所在地区的经济总量及经济发展水平并无直接对应关系。印证此观点的一个事实情况是,近年来,北京、上海、深圳、广州四个城市的GDP总量在中国大陆一线城市中名列前茅,但其污染环境犯罪的既判案件数量在一线城市中并不居于前列。笔者认为,这一结果与这些城市的经济结构,即工业特别是传统制造业的比例较小,金融业、服务业等第三产业的比重较大,具有紧密的关联性。类似的情况还有很多,如2014—2018年浙江省污染环境犯罪案件数量“一直居于全国前列,案件数量甚至一度占到全国案件数量的三成”^⑧，“浙江省污染环境罪案件数量居于全国首位,其中中小企业在某些区域高度聚集是一个重要原因”^⑨。

2. 案件数量与所在地产业密集程度之间呈高度紧密的相关关系

某一行业较为集中地分布在某一区域,有利于企业进行供应链管理、降低成本、增强市场供应能力,进而提升企业总利润。产业相对聚集甚至部分

产业高度聚集,是改革开放以来我国经济发展中的一个普遍现象。在我国,污染环境犯罪案件的发生数量与所在地产业密集程度高度相关。2014 年以来,我国污染环境犯罪案件数量最多的地级市包括浙江省温州市、浙江省宁波市、江苏省苏州市,在这些城市内,此类案件数量高度集中在温州市下辖的乐清市、宁波市瓯海区、苏州市吴江区等县级区域,而这些县级区域均是某类或某几类产业高度密集的区域,如乐清市是我国电子元器件的生产基地之一,瓯海区是我国眼镜生产基地之一,吴江区是我国重要的丝绸纺织品产地。

3. 案件数量与所在区域对环境刑事政策的落实程度有关

污染环境罪与故意伤害罪、盗窃罪等以个人法益为侵害对象的犯罪之间有极大差别,是典型的以公共利益为侵害对象、有鲜明行政犯罪特色的犯罪类型。该类犯罪的侦办以生态环境管理机构或公安机关介入调查为起点,在一定程度上呈现出“无调查则无犯罪”的特征。实践中,若无社会公众举报及公权力机关调查,实施污染环境行为的企业往往会逃避承担责任。因此,该类犯罪案件的既判数量与所在区域内生态环境管理机构、公安机关、检察机关对污染环境犯罪刑事政策的落实程度有关^⑩。从实践情况看,不同地区落实国家环境刑事政策存在时间上的差异,集中表现在中西部地区比东部地区滞后一些。这种状况近两年有了明显改善,中西部地区落实环境刑事政策的力度普遍加大,其中一些省份的污染环境犯罪案件数量随之出现明显增长。

(二) 污染环境犯罪案件中的犯罪事实所呈现出来的特征

个案中的事实对定罪与量刑有客观意义。基于较多数量的污染环境犯罪案件中的犯罪事实展开分析,有利于把握或在一定程度上还原此类犯罪在宏观事实方面的特征。

1. 犯罪事实高度类型化

具体行为事实经与刑事法律规定的构成犯罪的要素事实相对比,可成为对定罪量刑等司法活动具有指导、指向意义的事实。笔者基于近年来对国内污染环境犯罪既判案件的统计分析发现,此类犯罪的犯罪事实呈现出高度的类型化特征。第一,非法排放重金属超标的污染物的污染环境犯罪案件数量较多。这类案件占全国污染环境犯罪案件数量的近

三分之一,涉及重金属的种类主要是锌铬类物质。第二,非法处置危险废物 3 吨以上的污染环境犯罪案件数量较多,非法处置的基本方式是非法倾倒或掩埋。“在污染环境罪的 14 种入罪标准中,重金属与危险废物等的超标排放是最重要的入罪方式,两者合计达 74.31%。”^⑪第三,通过设置暗管、渗井、渗坑等隐蔽渠道非法排污的污染环境犯罪案件仍占一定比例。一些污染环境犯罪者在主观上依然存在为追求经济利益而污染环境的故意心态,生态文明观念和守法意识不强。

2. 犯罪事实体现出典型的经济性

污染环境犯罪具有经济犯罪的基本特征,即行为人的犯罪动机在于追求经济利益。以严重污染环境的方式获取经济利益的行为,既是不道德的,又具有明显的法益侵害性。虽然在大多数情况下,污染环境犯罪对公民个体的人身与财产造成的直接侵害有限,但其具有公共危险性是不容置疑的。污染环境犯罪行为人为多为中小规模的企业,这些企业为减小运行成本而将污染物不加处理或稍加处理后排放到大气、土壤、水体中,在行为逻辑上只算经济账、不算环保账,是典型的为一己之利而损害生态环境利益,在民法和刑法上都应承担相应的法律责任。

3. 犯罪事实体现出鲜明的时期性

在我国,污染环境犯罪呈现出鲜明的时期性,主要表现在三个方面。第一,污染环境犯罪的客观特征与我国所处发展阶段紧密相关。有统计数据显示,非法排放、倾倒、处置有毒有害物质是污染环境犯罪的典型形态,这与我国仍处在工业化进程中,各类工业排放物较多有紧密联系。^⑫第二,污染环境犯罪的惩治措施与我国生态文明发展阶段紧密相关。当前我国对污染环境犯罪的惩治以处罚企业为主,对公民个人基于生活而排放污染物的行为鲜有予以刑事处罚的案例。这与我国当前所处生态文明发展阶段是相适应的。刑法作为最严厉的法律,既要发挥惩罚功能,又要发挥预防功能,尽量减少社会资源消耗。我国尚处于生态文明建设的初级阶段,刑法既要维护良好的生态环境秩序,又要保障公民生活利益。将来进入生态文明高级阶段后,公民个人承担环境刑事责任的比率有可能增加。第三,污染环境犯罪的惩治表现出一定的地区差异性。当前,我国东中西部地区经济发展水平差异较大,不同地区对待经济发展与环境保护的态度存在差异,经济相

对落后地区为追求财政税收增长、解决就业等方面问题,在经济发展与环境保护产生冲突时会出现价值取向偏差,使得环境刑事政策的贯彻与执行力度有所弱化。不同区域因经济发展程度差异而出现污染环境犯罪惩治力度差异,是一个不可忽视的现象。

(三) 针对污染环境犯罪的刑事处罚的特征

对犯罪行为的刑事处罚,既可体现司法活动的线性进程,又可表明某类犯罪行为的宏观特征,还可呈现出刑事政策的在地化特征。通过对相关案例的分析发现,我国对污染环境犯罪的刑事处罚有以下三方面基本特征。

1. 刑事处罚基本上符合罪责刑相一致的原则

罪责刑相一致,是指犯罪行为人所接受的刑事处罚及承担的责任与其行为后果的严重性相一致。这既是人民群众基于朴素的公平正义观对刑事案件处理的要求,也是公法上比例原则的体现。^⑬根据最高人民法院、最高人民检察院对办理污染环境犯罪案件下发的司法解释,污染环境行为入罪标准中的客观要素相当清晰。但需注意的是,污染环境罪的出罪涉及对《刑法》中犯罪的概念及该罪名中犯罪构成要件的理解是否准确,实践中存在将实质上不应作为犯罪处理的污染环境违法行为作为犯罪处理的情形。同时还应注意到,虽然我国《刑法》第338条对污染环境罪规定了两档刑期,即“三年以下有期徒刑,并处或单处罚金”与“三年以上七年以下有期徒刑,并处或单处罚金”,但此类案件的司法实践中对前一档刑期的适用占大部分,这在一定程度上有悖于罪责刑相一致原则。出现这种“轻刑化”现象的主要原因是,目前关于生态法益的测量方法与技术并不能满足精细化司法的需求。

2. 刑事处罚有赖于随着法益测量方法与技术的发展而进一步精细化

刑事处罚既受到刑事立法关于犯罪构成的规定的约束,又受到司法证明成本的约束。对犯罪行为所侵害或威胁到的法益的大小作出评价,是查证刑事案件事实的重要内容。由于污染环境行为所侵害法益的核心是生态环境,司法机关对生态环境利益受损害情况的法律评价与对传统人身法益、财产法益受损害情况的法律评价之间关联程度的认识尚不成熟,所以在污染环境犯罪的刑事处罚中存在以定罪为先导的现象。这种现象的典型表现是:司法机关尤其是审判机关在没有足够证据证明犯罪行为所

侵害或威胁到的生态法益的规模或数量时,放弃精细化量刑,而以定罪来呼应国家关于依法惩治污染环境犯罪的刑事政策。考虑到司法证明成本分担的困难,精细化的生态法益测量方法是否存在?其是否有必要引入司法判断中?对此,学界存在争议。比如,有学者对生态法益测量实践中虚拟治理成本法的普遍应用提出了不同意见。^⑭

3. 正义的标准对刑事处罚有一定影响

让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,是我国司法审判追求的核心价值。能够感受到司法案件是否足够公平正义者,既包括具体案件中的当事人,又包括社会公众。由于生态环境领域存在较为明显的公私利益混合的情况,所以不同年龄段、不同地区、不同文化程度的人对生态环境领域公平正义的认识与感受存在较大差异,其对生态环境案件的司法裁判在多大程度上达致公平正义也存在认识差异。有研究表明,我国污染环境刑事案件的二审率整体上偏低。^⑮此类案件较高的一审判决生效效率表明,案件审理中控辩双方的对抗性较为缓和。大量的此类案件通过一审判决即达到“案结事了”的纠纷解决标准,表明一定区域内政府、企业、社会公众对判决结果具有一定程度的共同认可,也表明在一定范围内可接受的正义标准对污染环境罪的刑事处罚结果具有相当程度的制约效能。

三、污染环境犯罪侵害的实质客体

对污染环境犯罪侵害的实质客体的认识与理解,直接关系到污染环境行为危害性的判断、污染环境犯罪所侵害法益的性质判断,以及在具体案件中如何识别与度量污染环境犯罪所侵害的法益,进而对定罪与量刑产生影响。对于污染环境犯罪侵害的实质客体,司法裁判中有以下三个问题值得讨论。

(一) 传统法益是否为污染环境犯罪侵害的实质客体

传统刑法理论认为,污染环境行为一旦对公私财产造成损害,即构成结果犯,犯罪形态与其他侵害财产类犯罪在外观上并无本质差异。^⑯有时污染环境行为尽管没有造成公私财产受损或人身伤亡等实际侵害,但客观上造成一种危险状态。正是在这个意义上,传统刑法理论认为,未造成财产损失或人身伤亡的污染环境行为可以被认定为犯罪行为,其在本质上是一种危险犯,与实害犯存在差别。基于此,

传统刑法理论中对作为危险犯的污染环境罪与作为实害犯的其他类型犯罪有不同的刑法裁量。^{①⑦}

笔者认为,产生上述认识的主要原因是,在传统的法观念中,人们仅将财产法益、人身法益等高度类型化的法益作为刑法上犯罪行为所指对象,对于生态环境领域关涉人的生活的利益缺乏精细化的识别、提取,没有将之纳入法律评价范围。随着生态环境领域科学知识的不断普及,生态系统或生态要素的生态价值、社会价值、经济价值、人文价值等价值形态逐渐被人们认可、接受。^{①⑧}在社会科学知识系统中,这些价值形态逐渐被类型化、标识化。^{①⑨}此时,这些价值形态有了进入法学或法律知识系统的可能性,生态领域的法益是否具有独立性以及该法益与传统法益的关系也有了被学界探讨的可能性。正是在此基础上,“生态法益”的概念应运而生,污染环境犯罪侵害的实质客体是生态法益的观点被鲜明地提出来。^{②⑩}虽然在具体的司法实务中,审判人员对污染环境行为进行定罪量刑时较多参考相关司法解释确立的入罪标准(如重金属超标 3 倍以上,存在非法处置危险废物 3 吨以上的情形),但其具有宏观或概括的法益观,不再像以往判断侵害财产法益或人身法益的犯罪(如盗窃罪或故意伤害罪)那样,按照线性思维去寻找侵害事实或证据。虽然人们对生态法益的内涵及其形态、测量方法等的认识或判断依然不太清晰,但无论在刑事立法层面还是刑事司法层面,立法者或法官对污染环境犯罪所侵害实质客体的认识有了质的飞跃,对生态法益作为新型法益的独特性、独立性有了较为清晰的认识。

(二) 污染环境行为侵害的法益是否为单一法益

法律意义上的污染环境行为,其指向具有客观性。典型的污染环境行为如非法排放、倾倒、处置有毒有害物质,其侵害的客体既包括公益又包括私法益。比如,对于水污染行为,当水塘中的鱼为养殖物、属于私人财产时,该行为侵害的是私法益;当水体中的鱼为公共财产时,该行为侵害的是国家财产。在污染环境行为所致财产损失的核定上,无论财产所有权归属于哪个法律主体,核算方法都是一样的。换言之,就财产法益而言,污染环境行为所致危害的测算是不区分财产权主体的。该行为导致人身伤害时,可以按照民法上对私法益的损害赔偿原则进行民事救济。该行为造成人身法益损害时,除了承担

民事责任,还可能承担刑事责任。^{②⑪}此外,污染环境行为最典型的危害是对生态环境造成损害。以往很多学者认为,对生态环境的损害是对公共利益的威胁。^{②⑫}近年来有学者认为,对生态环境的损害本身即构成侵害事实,生态环境是有价值的,这种价值在环境科学上称为“生态功能”,在经济学上称为“生态价值”。^{②⑬}当较为成熟、公允的生态价值评估方法被司法机关采纳后,就会促使社会公众形成“生态有价,损害担责”的朴素的公平观。近年来,一些地方的司法机关在对污染环境行为的定罪与量刑中,逐渐重视该行为所造成生态环境损害的价值评估。此类个案值得关注。

由上述分析可见,污染环境行为既可能侵害单一法益,又可能侵害多种类型的法益。行为人若以故意侵害他人财产为目的(表现为向他人所有的鱼塘直接排污等),就可能构成破坏他人财产的犯罪;若不以财产或人身为犯罪对象,而仅是为了将污染物向外部环境(他人经营或管理的水塘等)排放、倾倒,从而造成环境要素的损害或有致害的巨大危险,则构成污染环境罪。在后一种情形下,可能不存在类型化的公私财产损失,但存在生态环境的质量受到损害、破坏或面临下降的严重危险,此时污染环境行为所侵害的法益是生态法益或国家的生态安全利益。^{②⑭}污染环境行为对传统的财产法益、人身法益、新型的生态法益、作为集体法益的国家生态安全利益等都可能造成侵害或带来危险,应当根据实际情况、区分不同情形,分别予以刑法意义上的识别、判断与评价。

(三) 在污染环境罪的认定中如何评价不同类型的法益

不同类型的法益有不同的刑法意义。长期以来,人们对人身法益、财产法益等传统类型法益的刑法意义形成了相对稳定的认识与评价,并在此基础上确立了侵害不同类型法益行为的入罪门槛以及有差别、有层次的量刑标准和刑事处罚体系。同一污染环境行为可能侵害多种类型的法益,在定罪与量刑过程中如何评价不同类型的法益,是一个不容忽视的问题。

在存在法益冲突的情况下,不同类型的法益可能存在位阶差异。^{②⑮}在污染环境罪的具体判断中,若污染环境行为造成不同类型的法益(财产法益、人身法益、生态法益、国家生态安全利益等)侵害,应

将多种法益分别进行度量,然后进行累加评价。若该行为对其中某一类法益的侵害程度达到污染环境罪的入罪标准(如造成公私财产损失30万元以上),则该行为对其他类型法益的侵害(如造成人身伤亡的严重后果或致使重金属超标3倍以上)可作为量刑要素,然后进行刑法评价。在司法解释未将某些具体情形作为污染环境罪的入罪或量刑情节时,法官可将这些情形纳入《刑法》中犯罪情节的范畴予以适当考量。

笔者注意到,当前在治理污染环境罪的刑事司法实践中存在一种情况:一旦当事人的行为符合《刑法》第338条规定的某一入罪条件,司法审判中就不再关注该行为是否具有该条件之外的其他入罪因素。这方面的典型情况是,如果污染环境行为符合致使重金属超标3倍、非法处置危险废物3吨以上或者通过暗管、渗井、渗坑等隐蔽方式排污等情形,从而符合污染环境罪的择一入罪标准,司法实践中对该行为是否造成生态环境的具体侵害以及具体侵害的程度就不再进行判断。这种做法是不完全正确的,其本质是仅对污染环境犯罪所侵害的法益作出形式识别,而没有对法益侵害的实质进行评价。

四、基于司法效能提升的污染环境犯罪多元化治理

上文对污染环境犯罪的惩治效果及相关理论与实践问题进行了梳理与分析。惩罚犯罪只是治理犯罪的起点,预防犯罪并增强犯罪行为所涉领域与经济社会发展之间的适应性,完善犯罪治理体系,提升犯罪治理能力,具有更重要的意义。因此,下文对污染环境犯罪的治理机制和方式及其资源支撑等进行讨论。

(一) 刑事治理机制

强化、优化对污染环境罪的刑事治理机制,是当前治理污染环境犯罪的一项重要任务。对此,可从以下三个方面着力。

1. 强化惩治污染环境犯罪刑事政策的贯彻执行

刑法是惩治污染环境犯罪的利器。刑法是国家立法,刑事法治不应存在明显的地区差异。良好的生态环境是社会公共产品,地方政府和司法机关应努力提升生态文明素养,全面领会党和国家关于生态文明法治建设的路线、方针与政策,充分认识保护生态环境就是保护民生、就是保护生产力、就是保护良好的干群关系,进一步增强生态环境领域执法与

司法的自觉性、主动性,在法律框架内提升生态环境治理体系与治理能力现代化水平,无差别地落实国家依法惩治污染环境犯罪的刑事政策。

2. 提高生态环境治理及生态环境案件办理水平

生态环境局等生态环境管理机关处在对污染环境违法犯罪行为进行法律惩治的前沿。各地生态环境管理机关要依法加强对辖区内空气质量、水体质量、土壤质量以及影响公民生产生活的环境噪声、震动等问题的监督与治理,规范化行使对生产型企业排污行为发放排污许可证等行政许可权。在生态环境违法犯罪的侦办活动中,避免出现两类问题:一类是有案不移,即企业的污染环境行为事实上构成犯罪行为,但生态环境执法机关由于办案水平有限,没有能力对该行为的法律性质加以识别与判断,或者虽有能力识别与判断,但因办案人手短缺或其他原因而放弃侦办;另一类是粗糙办案,即生态环境管理机关以及一些公安机关对污染环境犯罪的构成要件把握不足,尤其是对当事人的主观方面缺乏清晰的认识,在此种情况下对案件进行移送,既浪费办案资源,又对相关主体的权益造成损害。

3. 改进污染环境犯罪案件的定罪量刑机制

刑事司法具有高度的专业性,是刑法机制运行中的重要模块。在治理污染环境犯罪的刑事司法中,公安机关、检察机关、审判机关应进一步提升定罪量刑水平。公安机关应按照刑法与刑事诉讼法的规定,加强证据的收集、形成与固定,既要污染环境罪中非法排放、倾倒、处置有毒有害物质的客观事实等相关证据进行收集,又要对涉案企业或个人实施环境危害行为的具体情境进行还原,要特别注重对企业的生产流程、操作规程等进行审查,如对企业生产流程是否符合企业设立时基于环境影响评价的流程设计要求进行审查。检察机关对公安机关移送起诉的涉嫌污染环境犯罪案件进行审查时,除进行文案审查外,还要坚持对现场进行勘察,对当事人的陈述尽量通过提讯等方式进行复核。审判机关在审理污染环境犯罪案件时,要对案件事实进行全面审查,尤其是对行为人的主观心理状态等方面进行基于刑法判断的确认,避免将行为人在主观上无违法性认识的案件进行客观归罪的情形发生。

(二) 行政治理机制

行政治理是提升治理体系和治理能力现代化水平的重要机制。加强对污染环境犯罪的行政治理,

应从以下三个方面着手。

1. 地方党委和政府进一步深化对防治污染环境犯罪的认识

地方党委和政府是我国基层治理的主体,其中中心工作是管理地方行政、经济、社会等方面事务。改革开放以来,地方党委和政府高度重视经济工作,在改善民生、增强地方经济实力、提升居民收入水平等方面取得了显著成效。但由于经济工作特别是以加工制造业为核心的传统工业模式对生态环境高度敏感,传统“工业三废”(废水、废气、废渣)中很多已成为被现行《刑法》管控的有毒有害物质。在此背景下,地方党委和政府应深刻认识到防范、惩治、打击污染环境犯罪既是司法机关的职责,又是地方党委和政府在发展经济、规划产业、管理企业、治理社会中需要高度关注的重点工作,应进一步提升统筹做好各项工作的能力。

2. 充分发挥生态环境保护督察与巡查制度对治理污染环境犯罪的作用

考察近年来生态环境保护督察与巡查制度的运行情况可以发现,该制度在加强污染环境犯罪治理方面还有较大的提升、优化空间。比如,中央第一生态环境保护督察组对山西省开展第二轮生态环境保护督察发现,一些地方、一些领域长期存在生态环境违法现象,如山西焦煤集团有限责任公司斜沟煤矿长期堆放煤矸石,造成生态破坏;山西省吕梁市某煤矿长期违法向河流排放矿井水等。^{②6}此类现象持续数年甚至数十年,表明存在地方政府隐藏、包庇有关污染环境违法犯罪行为的可能性。因此,加大生态环境保护督察与巡查力度,加强地方政府对生态环境执法的自查能力建设,建立敏感性更强的环境污染信息传递系统,及时发现污染环境违法犯罪行为,是当前和今后一定时期内强化对污染环境行为的行政治理的重点与难点。

3. 增强地方生态环境执法对污染环境犯罪的遏制能力

地方生态环境执法机关是对属地企业或个人违反生态环境保护法律、法规的行为进行发现、识别与矫正的主要行政机关,是惩罚、治理与遏制污染环境犯罪的排头兵。近年来虽然地方生态环境执法力量、执法装备、执法水平等都有明显增强和提升,但在持续改善地方生态环境质量方面仍存在较大不足。当前,要从三个方面提升地方生态环境执法对

污染环境犯罪的遏制能力。第一,提升基层执法人员的专业素质。目前该领域执法人员中具备系统的生态环境专业、法律专业知识者占比偏低,导致执法中对生态环境违法犯罪问题的识别能力有限。将来在配置该领域执法人员时,无论是公务员编制还是事业编制,都应重点选拔有相关专业知识的知识人员。第二,加强执法人员的执法能力培养、培训,通过岗前培训、定期业务培训、重点执法领域专门业务培训等方式,强化在岗执法人员的能力。第三,加强对执法人员的监督。通过业务督察、业务考核等方式,加强对执法人员办理生态环境案件质量的监督与评价,及时反馈专业意见,促进执法人员业务水平包括办理涉嫌污染环境犯罪案件的水平不断提升。

(三) 经济治理机制

污染环境犯罪具有鲜明的经济性。如何通过减少犯罪人的犯罪收益、增强其犯罪成本以遏制犯罪,是值得思考的问题。对此,笔者认为应从以下三个方面构建应对污染环境犯罪的经济治理机制。

1. 完善企业产品标准体系,提升企业清洁生产水平

清洁生产,是指在尽量减少向外环境排放污染物的基础上进行产品生产。^{②7}从实质意义上讲,清洁生产不仅是外观上废弃物排放为零的生产,更重要的是企业的工艺流程或生产过程符合相关环保标准。促进企业清洁生产的重要环节之一是,设定并改善相关产品的设计标准、性能标准、包装标准、回收标准等,形成产品全生命周期的环保标准。笔者对中国裁判文书网公布的 2014 年以来全国法院处理的污染环境罪案件的刑事判决书进行分析发现,有相当大比例案件的人罪事实是产品电镀过程中总锌、总铬等重金属物质超标排放。这与我国多数小商品(金属餐具等)的产品标准设计不够完善有关。因此,应当加强易造成环境污染的日常用品的产品标准体系建设,全流程监督企业产品标准的落实,提升产品的清洁度,从源头上减少环境污染。

2. 加强宏观调控与产业规划,优化排放型企业的空间布局

近年来,我国宏观经济布局发生了较大变化。机械制造、产品加工等传统制造业以及生产型企业的空间布局较之以往大有不同,东部地区特别是长江三角洲、珠江三角洲等地制造业快速转型升级,东部地区以消费品生产为主的制造业尤其是对环境容

量有一定消耗的生产型企业向中西部地区转移的态势日益明显。在经济转型过程中,各地政府需加强宏观调控与顶层设计,以当地环境容量为硬约束,优化产业布局。目前在东部地区行之有效的将工业废弃物在产业园区内集中统一处理的做法,可以在全国推广。地方政府在招商引资过程中要加大对生态环境政策的宣传力度,杜绝以低于国家环境标准或承诺在生态环境执法方面予以照顾等方式引进高排放、高污染项目。对于从东部地区转移至中西部地区的生产型工业项目,要严格执行环境影响评价制度;对于央企或各地国有资本出资、占股的企业,应与由民间资本设立的企业实施同样的环境影响评价标准;对一些非生产型企业如宾馆、饭店、度假村等存在的固体废物污染环境等问题,应严格按照环境法律规定加强监督管理。在产业布局与经济发展过程中,要遏制打着“乡村振兴”“乡村旅游”等旗号的可能污染环境、破坏生态的开发行为。

3.利用资本市场的倒逼效应,提升企业的环境刑事合规水平

资本市场的价值取向对宏观经济特别是对投资有引导作用。通过塑造与引导资本市场中的相关价值取向,可以产生倒逼企业改进生产经营与管理的效应。就当前我国宏观经济而言,在四千多家上市公司中,与生产制造、能源资源等生态环境保护有关的企业数量达半数以上。从近年来资本市场对新能源汽车、新能源电池以及风能、光伏、储能等领域技术与产品的追捧来看,基于良好生态环境的价值形态不仅对制造业,还对新材料、新能源、新技术等产业有良好的引导、塑造功能。笔者认为,可通过对相关行业或产业建立企业环境行为刑事合规标准,形成主要行业(如化工行业、医药行业、资源行业、能源行业)的环境刑事合规标准体系。在具体机制上,既可由政府证券监督管理机关发布主要行业环境刑事合规的指导标准,又可由上市公司自行发布年度环境刑事合规自查报告,第三方机构也可对上述行业的环境刑事合规标准进行公益性的发布。通过上述机制,可实现资本市场对企业环境刑事合规事务的关注,使企业环境刑事合规逐步成为具有导向性的企业股票价格形成要素,从而倒逼企业建立完善的环境刑事合规体系并有效运行之。

(四) 社会治理机制

犯罪行为的发生与行为人所处社会场域有一定

关系。通过完善社会治理机制来防范污染环境犯罪,契合此类犯罪的生成机理,是运用多元化手段治理此类犯罪的一项重要内容。为此,应着重做好以下三方面工作。

1.通过社区防控,加强对属地内企业污染环境犯罪的监督

居民对所在地企业的态度会对企业开办者的行为方式产生强烈的互动效应。如果居民对企业污染环境的行为漠然不顾、置之不理,觉得与自己无关,在一定程度上相当于助长企业实施环境违法甚至环境犯罪行为。现实生活中有的居民认为,举报所在地企业有违法行为是对熟人社会规则的破坏,会遭到涉案企业报复甚至被其他村民视为多事。鉴于此,应当构建鼓励、引导社区居民对所在地企业的环境违法行为进行监督,通过设立社区生态环境网格员等方式加强对社区(尤其是布局生产型企业的农村社区)内非法排污等污染环境行为的监督,提升社区对生态环境犯罪行为的预警灵敏度,增强社区内居民监督生态环境违法行为的自觉性。

2.通过社会机制传导环境保护价值,对企业形成内外部道德约束

环境保护有重要的社会价值。通过社会机制传播环境保护的社会价值,可以促使企业在追求经济利益的同时坚守社会责任底线,有利于企业形成内部与外部双重道德约束。除了通过社会渠道宣传生态环境政策与环境保护法律法规,生态环境管理机关还可以通过微信公众号等新型传播方式展示司法机关办理的污染环境违法犯罪典型案例,形成稳定而清晰的“污染环境可能构成犯罪”的社会认识,在此基础上形成相应的社会道德以及“保护生态环境光荣,污染与破坏生态环境可耻”的社会舆论氛围。企业家的思想、观念和行为受其家庭成员、亲戚朋友的影响,关于生态环境保护的社会伦理与道德形成后,会对企业家形成较强的内在心理干预,增强企业家及企业员工遵守环境保护法律法规的自觉性,降低污染环境犯罪发生的概率。

3.通过社会组织,加强对污染环境犯罪的监督与治理

社会组织尤其是环保公益组织在惩治污染环境违法犯罪方面有重要作用。2014年修订的《环境保护法》施行以来,环保组织提起环境公益诉讼的案件越来越多。这既可促进涉案企业承担环境民事责

任,又可对潜在的污染环境犯罪起到遏制作用。司法实践中企业因污染环境而被定罪处罚后,往往会有一些环保组织对其污染环境行为提起民事公益诉讼,这有利于形成对污染环境犯罪的社会整体防控体系。除了环保公益组织,消费者权益保护协会也可以基于一些进入消费领域的产品不符合环保标准等事实提起公益诉讼,各类行业协会可以制定本行业企业环境合规指南等,以此配合其他机制,促进污染环境犯罪的治理。

注释

①参见焦艳鹏:《我国环境污染刑事判决阙如的成因与反思——基于相关资料的统计分析》,《法学》2013 年第 6 期。②法学界及实务部门很多人认为,将《刑法》第 338 条中“造成重大环境污染事故”作删除处理,可以使污染环境行为的入罪门槛大大降低。③最高人民法院、最高人民检察院分别发布了 2013 年第 15 号司法解释、2016 年第 29 号司法解释(后者是前者的优化升级版本,生效后前者不再适用),对污染环境罪中“严重污染环境的”情节进行解释,事实上确立了该罪的入罪标准。④“相关数据表明,浙江省自 2015 年案件数量达到高峰后,近年来呈持续下降态势;而自 2018 年以来,除河北省继续保持增长外,浙江省、山东省案件数量连续两年下降,广东省 2019 年的数据也比 2018 年有一定幅度的下降。”参见吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2019)》,法律出版社,2020 年,第 140 页。⑤此结果与这些地方的经济规模特别是企业数量之间有较大的正相关关系,对此,笔者将在后文展开分析。⑥内蒙古自治区呼和浩特市直到 2016 年才有第一例污染环境罪的刑事既判案件。参见《呼和浩特市判处首例污染环境罪案件》,内蒙古自治区高级人民法院网,http://nmgyf.chinacourt.gov.cn/article/detail/2017/12/id/3102263.shtml, 2017 年 12 月 7 日。⑦⑧⑨⑩参见焦艳鹏:《我国污染环境犯罪刑法惩治全景透视》,《环境保护》2019 年第 6 期。⑪吕忠梅等:《中国环境司法发展报告(2019)》,法律出版社,2020 年,第 125 页。⑫比如,

2013—2018 年浙江省该类案件数量较多,与该省切实执行环境刑事政策、加大行政执法与刑事司法的衔接力度等有较为密切的关系。参见焦艳鹏:《污染环境罪司法解释适用研析》,《刑法论丛》2016 年第 1 期。⑬参见张明楷:《法益保护与比例原则》,《中国社会科学》2017 年第 7 期。⑭⑮参见陈伟:《生态环境损害额的司法确定》,《清华法学》2021 年第 2 期。⑯参见晋海、王颖芳:《污染环境罪实证研究——以中国裁判文书网 198 份污染环境罪裁判文书为样本》,《吉首大学学报》(社会科学版)2015 年第 4 期。⑰参见张明楷:《污染环境罪的争议问题》,《法学评论》2018 年第 2 期。⑱参见李梁:《中德两国污染环境罪危险犯立法比较研究》,《法商研究》2016 年第 3 期。⑲参见欧阳志云、王如松:《生态系统服务功能、生态价值与可持续发展》,《世界科技研究与发展》2000 年第 5 期。⑳参见焦艳鹏:《自然资源的多元价值与国家所有的法律实现——对宪法第 9 条的体系性解读》,《法制与社会发展》2017 年第 1 期。㉑参见焦艳鹏:《生态文明保障的刑法机制》,《中国社会科学》2017 年第 11 期。㉒也正是在此意义上,2021 年 3 月 1 日起施行的《刑法修正案(十一)》对污染环境罪进行修改,将“致使多人重伤、严重疾病,或者致人严重残疾、死亡的”作为该罪的第三档刑期即 7 年以上有期徒刑。㉓类似观点参见罗丽:《我国环境公益诉讼制度的建构问题与解决对策》,《中国法学》2017 年第 3 期;唐璐:《环境损害救济的逻辑重构——从“权利救济”到“法益救济”的嬗变》,《法学评论》2018 年第 5 期。正是在这个意义上,我国《刑法》将包括污染环境罪在内的破坏环境资源保护罪规定在第 6 章“妨害社会管理秩序罪”中。㉔有学者认为:“环境法学中的环境利益指的是客体意义上的环境利益,其在本质上属于安全利益,具有整体性、秩序性、本底性和反射性。”参见刘卫先:《环境法学中的环境利益:识别、本质及其意义》,《法学评论》2016 年第 3 期。㉕参见蒋红珍:《比例原则位阶秩序的司法适用》,《法学研究》2020 年第 4 期。㉖《山西焦煤集团斜沟煤矿敷衍整改 煤炭开发破坏生态问题突出》,生态环境部网,http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk15/202104/t20210428_831104.html, 2021 年 4 月 28 日。㉗参见段宁:《清洁生产、生态工业和循环经济》,《环境科学研究》2001 年第 6 期。

责任编辑:邓 林

Improvement of Judicial Efficiency and Construction of Pluralistic Governance Mechanism of Environmental Pollution Crimes

Jiao Yanpeng

Abstract: In China, the use of criminal law to punish environmental pollution crimes has become the judicial norm. In recent years, through the punishment of criminal law, the situation of high incidence and more malignant cases of Environmental Pollution Crimes in China has been curbed to a certain extent, and the effect of crime prevention has been basically achieved. However, through the investigation of typical cases and relevant data analysis, it can be found that the refined justice of environmental pollution crimes has not been fully realized. The main problems affecting the judicial judgment of environmental pollution crimes are: whether the ecological legal interests is the substantive object of environmental pollution crimes; whether there are rank differences in the judgment of different types of legal interests in environmental pollution crimes; whether the judicial judgment of environmental pollution crimes should take substantive judgment or formal judgment. To punish environmental pollution crimes, we should take the road of multiple governance, strengthen the mechanism allocation of legal governance, administrative governance, economic governance and social governance, and realize their full coordination to achieve good governance results.

Key words: ecological civilization crime; judicial efficiency; pluralistic governance; ecological civilization